PRB 05-74E

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

THE FEDERAL LOBBYISTS REGISTRATION SYSTEM

Nancy Holmes
Law and Government Division

8 March 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
LEGISLATIVE HISTORY	1
PRESENT SYSTEM	3
A. Organizational Structure	3
B. The Act	4
C. The *Lobbyists' Code of Conduct*	5
CURRENT ISSUES	6
CONCLUSION	8

106-04615/

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE FEDERAL LOBBYISTS REGISTRATION SYSTEM

INTRODUCTION

The term "lobbying" refers generally to any effort to communicate with legislators or other public officials against or in favour of a specific cause. Lobbying at the federal level in Canada is governed by the *Lobbyists Registration Act*, which came into force in 1989 and established a registration system intended to foster the public's right to know and to be informed regarding who is trying to influence government policy in this country. This paper will provide an overview of the lobbyists registration system in Canada. It will look at the legislative history of the *Lobbyists Registration Act*, review the current regime, and canvass some of the issues that have arisen recently in this area.

LEGISLATIVE HISTORY

On 30 September 1989, following extensive consultations and considerable debate,[1] the *Lobbyists Registration Act* came into force in Canada. The legislation sought to make transparent the activities of lobbyists without impeding access to government. The Act was a response to the public perception at the time that individuals seeking to influence the government through political or personal contacts were abusing the system. Indeed, between 1965 and 1985, over 20 private Members' bills were introduced in the House of Commons on the subject of lobbyist regulation in response to political scandals or public outcry.[2]

---

(1) Essentially, two principal viewpoints on how to regulate the lobbying industry in Canada emerged from a series of hearings on the subject held by the House of Commons Standing Committee on Elections, Privileges and Procedure in 1986-1987. Some argued against a registration system for lobbyists, asserting that it would involve too much paperwork, high administrative costs, and would interfere with client confidentiality. They suggested that a system of self-regulation by the lobbying industry would be a more cost-effective and less objectionable means of achieving ethical standards of behaviour. Others, however, contended that a registration system would endow lobbying with a sense of legitimacy. It would ensure the public's right to know and be informed regarding who is trying to influence government policy, thereby ensuring the health of Canadian democracy. The Standing Committee sided with the proponents of a registration system and six months after it had tabled its report, the government introduced Bill C-82, the *Lobbyists Registration Act*.

(2) Testimony of Karen Shepherd, Director, Lobbyists Registration Branch, Industry Canada, before the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, 14 June 2005.

With the enactment of the *Lobbyists Registration Act*, it was believed that a reliable and accurate source of information on the activities of lobbyists would dissipate much of the mystery surrounding lobbying and thus remove the atmosphere of conjecture and innuendo that can accompany such activities. The Act requires *paid* lobbyists[3] to register and disclose certain information through a public registry. The Act does not attempt to regulate lobbyists or the manner in which lobbying is conducted.

The *Lobbyists Registration Act* has evolved significantly since 1989,[4] in large part due to a statutory review provision in the legislation that requires periodic parliamentary reviews of the provisions and operation of the Act.[5] The most recent review was conducted in 2001 by the House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology. In its report, *Transparency in the Information Age: The Lobbyists Registration Act in the 21st Century*,[6] the Committee made several recommendations aimed at improving the operation of the Act. Bill C-15, An Act to amend the Lobbyists Registration Act, responded to some of the major recommendations of the Industry Committee's report. Specifically, it sought to improve investigation and enforcement of the Act; simplify and harmonize the registration requirements for lobbyists; clarify and improve the language of the Act; and give effect to several technical amendments.[7]

Although Bill C-15 received Royal Assent on 11 June 2003, it did not come into force until 20 June 2005 along with *Regulations Amending the Lobbyists Registration Regulations*.[8] The delay was necessary in order to update the *Lobbyists Registration*

---

(3) Only persons who are paid to communicate with federal public office holders are subject to the Act (see the section below headed "Part B, The Act"). Thus, for example, volunteers are not required to register pursuant to the legislation.

(4) Initially, the reporting procedures of registered lobbyists were kept to such a minimum that many people argued that the *Lobbyists Registration Act* was simply a "business card" law. The Act has since been amended in 1995, 1996, 2003 and 2004.

(5) For more on what took place during these parliamentary reviews see Paul Pross, *The Lobbyists Registration Act: Its Application and Effectiveness*, research paper prepared for the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities, at: http://www.gomery.ca/en/phase2report/volume2/CISPAA_Vol2_5.pdf.

(6) Available on Industry Canada's Web site at: http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inlobbyist-lobbyiste.nsf/en/nx00064e.html.

(7) See Geoffrey P. Kieley, *Bill C-15: An Act to Amend the Lobbyists Registration Act*, LS 443E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, 19 March 2003.

(8) Both the *Regulations Amending the Lobbyists Registration Regulations* and *An Act to Amend the Lobbyists Registration Act* can be found on the Web site of Industry Canada's Lobbyists Registration Branch at: http://strategis.ic.gc.ca/lobby.

Regulations as well as the electronic filing system for on-line registrations.[9] Indeed, on 20 June 2005, a new, more user-friendly lobbyist registration system was launched to ensure that Canadians have full and easy access to the information compiled and developed by the Office of the Registrar of Lobbyists. It is worth noting as well that the delay in coming into force of Bill C-15 has served to delay the next five-year statutory review of the *Lobbyists Registration Act* until 2010.

PRESENT SYSTEM

A. Organizational Structure

In March 2004, Bill C-4, An Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer), received Royal Assent and changed the reporting structure under the *Lobbyists Registration Act*. Bill C-4 eliminated the position of Ethics Counsellor in the lobbyists registration system,[10] and the Registrar of Lobbyists then reported to Parliament through the Registrar General,[11] rather than through the Ethics Counsellor. By Order in Council dated 6 February 2006, the Office of the Registrar of Lobbyists became a federal government department, with the Registrar serving as its deputy head, for the purposes of the *Financial Administration Act*. The Office was also transferred from the Industry to the Treasury Board portfolio, thereby giving the control and supervision of the Office of the Registrar of Lobbyists to the President of the Treasury Board. The government has indicated that this transition will increase the independence of the Office of the Registrar of Lobbyists until forthcoming revisions are made to strengthen the *Lobbyists Registration Act*.[12]

---

(9) According to the Office of the Registrar of Lobbyists, the reorganization brought about by Bill C-4 (see the section below headed "Organizational Structure") also contributed to the delay in the coming into force of Bill C-15.

(10) In 1994, the Office of the Ethics Counsellor was established within Industry Canada. The Ethics Counsellor was a Governor-in-Council appointee who was required to provide the Minister of Industry with an annual report on the exercise of his/her powers, duties and functions in relation to the *Lobbyists' Code of Conduct*. The report to the Minister was then transmitted to Parliament. The Ethics Counsellor's mandate at that time also included the administration of the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*.

(11) Pursuant to the *Department of Industry Act*, the Minister of Industry served as Registrar General in the federal lobbyists registration system, and he or she designated the person to serve as Registrar of Lobbyists.

(12) Office of the Prime Minister, News Release, 6 February 2006, at: http://www.pm.gc.ca/eng/media.asp?id=684.

The Registrar of Lobbyists is responsible for administering the information disclosure provisions of the *Lobbyists Registration Act* and maintaining the public registry. The Registrar issues advisory opinions and interpretation bulletins regarding the legislation. He or she is also responsible for the development of, and ensuring compliance with, the *Lobbyists' Code of Conduct*.

The Office of the Registrar of Lobbyists is responsible for managing the day-to-day operations of the registry system. It examines all submitted forms for completeness and clarity. It also oversees investigations of complaints made under the Code of Conduct and the Act, and it provides the Registrar with the necessary information to render decisions in these areas. The Office also serves lobbyists in registering and reporting on their activities, as well as assisting the public in learning about lobbying activities.

B. The Act

As mentioned above, the *Lobbyists Registration Act* applies only to *paid* lobbyists who communicate with federal public office holders on behalf of a third party.[13] Public office holders, as defined under the Act, are virtually all persons occupying an elected or appointed position in the federal government, including members of the House of Commons and the Senate and their staff.[14] Lobbyists subject to the Act are required to register and disclose certain information[15] which is made available to the public through an Internet-based registry system. Registrations must be updated or renewed every six months. Section 11(1) of the *Lobbyists Registration Act* requires the tabling of an annual report before Parliament on the administration of the Act.

---

(13) Bill C-15 modified the definition of lobbying, which used to apply to situations where a person or organization communicated with a public office holder in an attempt to influence government decisions. The phrase "in an attempt to influence" had, however, given rise to interpretive and therefore enforcement problems under the Act. Now the Act states that lobbying will consist of any oral or written communication made to a public office holder by a paid individual on behalf of any person or organization with respect to the development of legislative proposals; introduction, passage, defeat or amendment of bills or resolutions in Parliament; the making or amendment of regulations; the development of public policies and programs; and the awarding of grants and contracts. There is no longer an exemption from registration if a public office holder initiates contact with a lobbyist; however, an exclusion does exist for persons making simple enquiries or requests for information from public office holders.

(14) This definition is much broader than that under the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*, which defines public office holders as: ministers of the Crown and individuals working for them who are not public servants; Governor-in-Council appointees; federally appointed judges; RCMP officers; and certain other designated persons.

(15) Information is submitted in the form and manner prescribed by regulation; the forms and regulations function as an integral part of the implementation of the *Lobbyists Registration Act*. The information includes the name of the client or employer, some descriptive information about the company or association, the subject-matter lobbied, the federal department or agency contacted, the communication technique used to lobby, and, if formerly a public office holder, the public office(s) held.

Three types of lobbyists are identified by the Act:

1. Individuals who lobby on behalf of clients must register as **consultant lobbyists**.

2. Senior officers of corporations that carry on commercial activities for financial gain must register as **in-house lobbyists (corporate)** when one or more employees lobby and where the total lobbying duties of all employees would constitute a significant part of the duties of one employee (20% or more).

3. Senior officers of organizations that pursue non-profit objectives must register as **in-house lobbyists (organizations)** when one or more employees lobby and where the total lobbying duties of all employees would constitute a significant part of the duties of one employee (20% or more).

The Act sets out penalties for non-compliance (e.g., failure to register) and for submitting false or misleading information. There is a two-year statutory limitation period for contraventions of the Act relating to registration requirements. The Registrar has no powers to investigate under the Act; however, where an administrative review by the Lobbyists Registration Branch indicates a possible contravention of the Act, the matter is turned over to the RCMP.[16] As well, the Registrar is required to notify police forces where there are reasonable grounds to believe that a criminal offence has been committed under the Act. To date, no charges have been laid for contraventions of the Act, and this has led some observers to conclude that the legislation, as it is currently drafted, cannot be adequately enforced.

C. The *Lobbyists' Code of Conduct*

Canada was the first country to reinforce its lobbyist disclosure rules with a code of conduct. Section 10.6 of the *Lobbyists Registration Act* provides for a mandatory code of conduct for lobbyists and the submission of an annual report to Parliament on this code. After extensive consultations (including all registered lobbyists, parliamentarians, journalists and academics), review by the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs, and publication in the *Canada Gazette*, the *Lobbyists' Code of Conduct* came into effect on 1 March 1997.

---

(16) Administrative reviews are initiated following requests or complaints received from the general public, media, members of Parliament or organizations, or when officials of the Lobbyists Registration Branch believe there is a possible contravention of the Act or the Code. An administrative review is not a formal investigation. It is merely the assembling and reviewing of factual evidence to determine whether a formal investigation is warranted.

The Code establishes standards of conduct for all lobbyists communicating with federal public office holders, and forms a counterpart to the obligations that federal officials are required to observe in their interactions with the public and with lobbyists. The Code begins with a preamble setting out its purpose and context. This is followed by a series of principles which, in turn, are followed by specific rules. The principles establish the operational parameters of the Code and set a framework in terms of the goals and objectives to be attained, but they do not establish precise standards. The rules provide detailed requirements for behaviour in certain situations. The specific obligations or requirements under the Code can be broken down into three categories: transparency, confidentiality and conflict of interest. The onus to comply with the Code rests with the lobbyist.

The Registrar of Lobbyists is responsible for investigating possible breaches of the Code; such investigations are required by the Act to be conducted in private. Where a formal investigation has been conducted, however, the Registrar shall table a report to Parliament citing the investigation's findings, conclusions and reasons for those conclusions. The *Lobbyists Registration Act* does not prescribe penalties for breaches of the Code; neither does it specify how Parliament is to respond to a reported breach of the Code. There is also no limitation period for breaches of the Code.

CURRENT ISSUES

A number of consistent themes have emerged from the various parliamentary reviews of the lobbyists registration system. Time and again, discussions have centred on such issues as the inclusiveness of the registry, adequacy of the disclosure requirements, enforcement of and compliance with the requirements of the Act and the Code, and the independence of the Registrar of Lobbyists.[17]

---

(17) As noted earlier, while Bill C-4 (An Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other Acts in consequence) created a more independent Ethics Commissioner, it left the Registrar of Lobbyists still under the control of a Cabinet minister (the Minister of Industry). It has been contended that, as an employee of a government department, the Registrar could be subject to government influence and therefore could not fairly and impartially enforce the *Lobbyists' Code of Conduct*, which contains rules that restrict lobbyists' relationships with Cabinet ministers and other public officials. As pointed out, the President of the Treasury Board is now the Minister responsible for the Office of the Registrar of Lobbyists, and the government has indicated an intent to deal with the issue of independence though amendments to the *Lobbyists Registration Act*.

Recently, in his 1 February 2006 report on the Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities, Justice John Gomery focused on the issues of non-compliance with respect to the federal lobbying system. It was noted that although lobbying is a legitimate activity which can play a useful role in the political process, if the rules of the game are not followed, then such values as transparency and accountability lose their meaning. Justice Gomery found that while improvements have been made in terms of the disclosure requirements of the law, the government's duty to enforce compliance with the lobbyists registration system is not being adequately fulfilled.[18]

As a result of its findings, the Gomery Commission recommended that the Registrar of Lobbyists be freed from the requirement of reporting to a Cabinet minister and instead report directly to Parliament on matters concerning the application and enforcement of the *Lobbyists Registration Act*. Moreover, the Commission recommended that the Office of the Registrar of Lobbyists be provided with sufficient resources to publicize and enforce the requirements of the Act, including investigation and prosecution by its own personnel. The Commission further suggested that the limitation period for investigation and prosecution under the Act be increased from two to five years from the time the Registrar becomes aware of an infringement (Recommendation 15).

The lobbyists registration system was also a topic of interest to the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics during the 38th Parliament. The Committee's mandate gives it responsibility for matters related to reports of the Registrar of Lobbyists, tabled pursuant to the *Lobbyists Registration Act*. Several meetings were held by the Committee with the Registrar of Lobbyists on his annual reports and on changes to the *Lobbyists Registration Act* and the *Lobbyists Registration Regulations*. Although the Committee raised a number of issues that it indicated it wished to pursue with respect to the lobbyists registration system, it was unable to follow up on these matters due to the dissolution of Parliament in November 2005. However, on 24 November 2005, just prior to that dissolution, the Committee agreed to recommend to the government that the *Lobbyists Registration Act* be amended to remove the Registrar of Lobbyists from Industry Canada, and that the Registrar of Lobbyists be given the authority and independence of an Officer of Parliament, similar to the Ethics Commissioner.

---

(18) Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities, *Restoring Accountability: Recommendations*, 1 February 2006, Chapter 9, pp. 172-173.

CONCLUSION

In its 2001 report on the *Lobbyists Registration Act*, the House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology concluded its study by viewing the lobbyists registration system as a "work in progress." The Committee noted that just as our thinking must continue to evolve on the subjects of transparency and access to government, so too must our legislative framework remain flexible and responsive to change. Certainly, with recommendations from the Gomery Commission along with proposals by the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics and the current government to address issues in this area, one can expect that the lobbyists registration system will be a topic of consideration during the 39th Parliament.

PRB 05-74F

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

LE SYSTÈME FÉDÉRAL D'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES

Nancy Holmes
Division du droit et du gouvernement

Le 8 mars 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

HISTORIQUE DE LA LOI 1

LE SYSTÈME ACTUEL 3

A. Structure organisationnelle 3

B. La *Loi* 4

C. Le *Code de déontologie des lobbyistes* 6

QUESTIONS D'ACTUALITÉ 7

CONCLUSION 8

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE SYSTÈME FÉDÉRAL D'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES

INTRODUCTION

Le terme « lobbying » (ou lobbyisme) désigne généralement les efforts de communication avec les législateurs ou d'autres titulaires de charge publique pour les amener à prendre parti pour ou contre une cause quelconque. Au Canada, le lobbying à l'échelle fédérale est régi par la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (la *Loi*), qui est entrée en vigueur en 1989 et a établi un système d'enregistrement destiné à protéger le droit du public de savoir qui cherche à exercer une influence sur la politique du gouvernement. Le présent document donne un aperçu du système d'enregistrement des lobbyistes au Canada. Il présente l'historique de la *Loi*, passe en revue le régime actuel et examine certaines des questions soulevées récemment à ce chapitre.

HISTORIQUE DE LA LOI

Le 30 septembre 1989, après d'intensives consultations et un long débat[1], la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* est entrée en vigueur au Canada. Cette loi visait à assurer la transparence des activités des lobbyistes sans entraver l'accès au gouvernement. Elle a été adoptée en réaction à l'impression du public à ce moment-là que ceux qui cherchaient à influencer le gouvernement par des contacts politiques ou personnels profitaient du système. De fait, entre 1965 et 1985, plus de 20 projets de loi d'initiative parlementaire ont été présentés à la

(1) Essentiellement, deux points de vue principaux quant à la façon de réglementer l'industrie du lobbying au Canada se sont dégagés d'une série d'audiences qu'a tenues à ce sujet le Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure en 1986-1987. Certains se sont prononcés contre un système d'enregistrement des lobbyistes en affirmant qu'il entraînerait trop de paperasserie et des coûts administratifs élevés, en plus de nuire au secret professionnel. À leur avis, l'autoréglementation de l'industrie du lobbying était un moyen plus rentable et moins contestable d'instaurer des normes de conduite. D'autres ont par contre soutenu qu'un système d'enregistrement conférerait au lobbying une certaine légitimité. Il garantirait le droit du public de savoir qui essaie d'influencer la politique gouvernementale et, partant, la santé de la démocratie au Canada. Le Comité permanent s'est rangé à l'avis des partisans d'un système d'enregistrement et, six mois après le dépôt de son rapport, le gouvernement présentait le projet de loi C-82 : Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Chambre des communes au sujet de la réglementation des lobbyistes à la suite de scandales politiques ou d'un tollé public[2].

La *Loi* ayant été adoptée, on croyait qu'une source d'information fiable et exacte sur les activités des lobbyistes dissiperait une bonne partie du mystère entourant le lobbying et mettrait fin par conséquent aux conjectures et insinuations auxquelles peuvent donner lieu de telles activités. La *Loi* oblige les lobbyistes *rémunérés*[3] à s'enregistrer et à divulguer certains renseignements au moyen d'un registre public. Elle ne vise pas à réglementer les lobbyistes ni la manière dont le lobbying s'effectue.

La *Loi* a beaucoup évolué depuis 1989[4], en raison notamment d'une disposition qui prévoit un examen périodique par le Parlement de ses dispositions et de son application[5]. L'examen le plus récent a été effectué en 2001 par le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes. Dans son rapport, intitulé *La transparence à l'ère de l'information : La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes au XXIe siècle*[6], le Comité a fait plusieurs recommandations en vue d'améliorer l'application de la *Loi*. Le projet de loi C-15 : Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, donnait suite à certaines des principales recommandations du Comité. Il visait plus précisément à améliorer les enquêtes et l'application de la *Loi*, à simplifier et à harmoniser les exigences d'enregistrement des lobbyistes, à clarifier et à améliorer le libellé de la *Loi* et à rendre exécutoires plusieurs modifications de forme[7].

---

(2) Témoignage de Karen Shepherd, directrice, Direction de l'enregistrement des lobbyistes, Industrie Canada, devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, 14 juin 2005.

(3) Seules les personnes rémunérées pour communiquer avec les titulaires d'une charge publique fédérale sont assujetties à la *Loi* (voir la section ci-dessous « B. La *Loi* »). Ainsi, par exemple, ceux qui agissent bénévolement ne sont pas tenus de s'enregistrer.

(4) Initialement, la procédure de divulgation applicable aux lobbyistes enregistrés était tellement élémentaire que bien des gens ont affirmé que la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* existait purement « pour la forme ». La *Loi* a été modifiée depuis en 1995, 1996, 2003 et 2004.

(5) Pour en savoir davantage sur ce qui s'est passé durant ces examens parlementaires, voir Paul Pross, *La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes : application et efficacité*, document de recherche préparé pour la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/sponsorship-ef/06-03-06/www.gomery.ca/fr/phase2report/volume2/fr_CISPAA_Vol2_5.pdf).

(6) Disponible sur le site Web d'Industrie Canada (http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inlobbyist-lobbyiste.nsf/fr/nx00064f.html).

(7) Voir Geoffrey P. Kieley, *Projet de loi C-15 : Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, LS-443F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 19 mars 2003.

Le projet de loi C-15 a reçu la sanction royale le 11 juin 2003, mais il n'est entré en vigueur que le 20 juin 2005, au même moment que le *Règlement modifiant le Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes*[8]. Le délai était nécessaire pour mettre à jour le *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes* ainsi que le système de transmission électronique pour l'enregistrement en direct[9]. D'ailleurs, le 20 juin 2005, il y a eu lancement d'un nouveau système d'enregistrement des lobbyistes, plus convivial, afin que les Canadiens aient pleinement et facilement accès aux renseignements recueillis par le Bureau du directeur des lobbyistes. Il convient de signaler que le report de l'entrée en vigueur du projet de loi C-15 a entraîné le report en 2010 du prochain examen quinquennal de la *Loi*.

LE SYSTÈME ACTUEL

A. Structure organisationnelle

En mars 2004, le projet de loi C-4 : Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique), a reçu la sanction royale et modifié la structure des rapports en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Le projet de loi C-4 a éliminé le poste de conseiller en éthique du système d'enregistrement des lobbyistes[10] et fait en sorte que le directeur des lobbyistes relève du Parlement par l'entremise du registraire général[11] plutôt que du conseiller en éthique. En vertu d'un décret daté du 6 février 2006, le Bureau du directeur des lobbyistes a été désigné comme ministère et le directeur des lobbyistes comme administrateur général pour l'application de la *Loi sur la gestion*

---

(8) On trouvera le texte du *Règlement modifiant le Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes* et de la *Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* sur le site Web du Bureau du directeur des lobbyistes d'Industrie Canada (http://strategis.ic.gc.ca/lobby).

(9) D'après le Bureau du directeur des lobbyistes, la réorganisation entraînée par le projet de loi C-4 (voir la section ci-dessous intitulée « Structure organisationnelle ») a aussi contribué au retard de l'entrée en vigueur du projet de loi C-15.

(10) En 1994, le Bureau du conseiller en éthique a été créé au sein d'Industrie Canada. Le conseiller en éthique était nommé par décret et tenu de présenter au ministre de l'Industrie un rapport annuel sur l'exercice de ses pouvoirs et fonctions à l'égard du *Code de déontologie des lobbyistes*. Le rapport au ministre était ensuite transmis au Parlement. À l'époque, le mandat du conseiller en éthique incluait aussi l'administration du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*.

(11) En vertu de la *Loi sur le ministère de l'Industrie*, le ministre de l'Industrie agissait à titre de registraire général pour ce qui est du système d'enregistrement des lobbyistes et désignait la personne qui devait faire office de directeur des lobbyistes.

des finances publiques. Le Bureau a en outre été transféré du portefeuille de l'Industrie à celui du Conseil du Trésor, son contrôle et sa supervision étant ainsi confiés au président du Conseil du Trésor. Le gouvernement a indiqué que cette transition accroîtra l'indépendance du Bureau du directeur des lobbyistes pendant que le gouvernement est à revoir et à renforcer la *Loi*[12].

Le directeur des lobbyistes est responsable de l'administration des dispositions de la *Loi* concernant la divulgation et de la tenue à jour du registre public. Il émet des avis consultatifs et des bulletins d'interprétation au sujet de la *Loi*. Il a aussi la responsabilité d'élaborer le *Code de déontologie des lobbyistes* et d'en surveiller l'observation.

Le Bureau du directeur des lobbyistes est chargé de gérer les activités quotidiennes reliées au système d'enregistrement. Il examine tous les documents transmis pour s'assurer de leur exactitude et de leur clarté. Il supervise également les enquêtes sur les plaintes déposées en vertu du *Code de déontologie* et de la *Loi*, et donne au directeur les renseignements requis pour rendre une décision. Le Bureau fournit en outre des services aux lobbyistes qui doivent s'enregistrer et déclarer leurs activités, et répond aux demandes de renseignements du public sur celles-ci.

B. La *Loi*

Comme il est indiqué ci-dessus, la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* ne s'applique qu'aux lobbyistes *rémunérés* qui communiquent pour le compte d'autrui avec des titulaires de charge publique fédérale[13]. Les titulaires d'une charge publique fédérale, selon la définition qu'en donne la *Loi*, sont presque toutes les personnes qui occupent un poste où elles ont été élues ou nommées au gouvernement fédéral, y compris les députés, les sénateurs et leurs

---

(12) Bureau du premier ministre, *Le Premier ministre présente le nouveau Cabinet et réaffirme les priorités du gouvernement*, communiqué, 6 février 2006 (http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?id=684).

(13) Le projet de loi C-15 a modifié la définition du lobbying, qui s'appliquait aux situations où une personne ou une organisation communiquait avec un titulaire de charge publique afin de tenter d'influencer les décisions du gouvernement. Le membre de phrase « afin de tenter d'influencer » avait toutefois donné lieu à des problèmes d'interprétation et, par conséquent, d'application de la *Loi*. Celle-ci précise maintenant que le lobbying désigne toute communication orale ou écrite faite, moyennant paiement, par le mandataire d'une personne ou d'une organisation au titulaire d'une charge publique portant sur l'élaboration de propositions législatives; le dépôt d'un projet de loi ou d'une résolution devant le Parlement, sa modification, son adoption ou son rejet; la prise ou la modification de règlements; l'élaboration ou la modification d'orientation ou de programmes fédéraux; et l'octroi de subventions et de contrats. L'exception concernant les communications faites en réponse à une demande provenant d'un titulaire d'une charge publique a été supprimée; par contre, il y a exemption de la divulgation pour les personnes dont les communications se limitent à des demandes de renseignements à des titulaires de charge publique.

employés[14]. Les lobbyistes assujettis à la *Loi* sont tenus de s'enregistrer et de divulguer certains renseignements[15], qui sont mis à la disposition du public au moyen d'un système d'enregistrement sur Internet. Les enregistrements doivent être mis à jour ou renouvelés tous les six mois. Le paragraphe 11(1) de la *Loi* prévoit le dépôt d'un rapport annuel devant le Parlement sur l'administration de celle-ci.

La *Loi* mentionne trois types de lobbyistes :

1. Les personnes qui font du lobbying pour le compte de clients doivent s'enregistrer comme **lobbyistes-conseils**.

2. Les cadres dirigeants de personnes morales qui exercent des activités commerciales dans le but d'en tirer un avantage financier doivent s'enregistrer comme **lobbyistes salariés (personnes morales)**, si au moins un employé fait du lobbying et que l'ensemble des activités de lobbying de tous les employés constituerait une partie importante des fonctions d'un employé si ces activités étaient exercées par un seul employé (20 p. 100 ou plus).

3. Les cadres dirigeants d'organisations dont les objectifs sont sans but lucratif doivent s'enregistrer comme **lobbyistes salariés (organisations)**, si au moins un employé fait du lobbying et que l'ensemble des activités de lobbying de tous les employés constituerait une partie importante des fonctions d'un employé si ces activités étaient exercées par un seul employé (20 p. 100 ou plus).

La *Loi* prévoit des peines en cas d'infraction (p. ex. défaut de s'enregistrer) et de transmission de renseignements faux ou trompeurs. Elle prévoit également un délai de prescription de deux ans dans le cas des infractions se rapportant aux exigences d'enregistrement. Le directeur n'a aucun pouvoir d'enquête pour ce qui est des infractions à la *Loi*; lorsqu'un examen administratif de la Direction de l'enregistrement des lobbyistes indique qu'il pourrait y avoir eu infraction à la *Loi*, l'affaire est confiée à la GRC[16]. En outre, s'il a des

---

(14) Cette définition est beaucoup plus vaste que celle du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, laquelle englobe : les ministres et quiconque, autre qu'un fonctionnaire, travaille pour leur compte; les titulaires nommés par le gouverneur en conseil; les juges nommés par le gouvernement fédéral; les officiers de la GRC; et certaines autres personnes désignées.

(15) Les renseignements sont présentés de la manière prescrite par règlement; les formulaires et les règlements font partie intégrante de l'application de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Les renseignements incluent le nom du client ou de l'employeur, une description de l'entreprise ou de l'association, l'objet du lobbying, la technique de communication utilisée et, si le lobbyiste a déjà été titulaire de charge public, la ou les charges publiques détenues.

(16) Des examens administratifs sont entrepris à la suite de demandes ou à de plaintes du grand public, des médias, des députés ou d'organisations, ou lorsque des représentants de la Direction de l'enregistrement des lobbyistes croient qu'il peut y avoir eu infraction à la *Loi* ou au *Code*. Un examen n'est pas une enquête officielle. Il consiste essentiellement à réunir et à passer en revue des éléments de preuve pour déterminer si une enquête officielle s'impose.

motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction criminelle dans le cadre de la *Loi*, le directeur doit en aviser un agent de la paix. Jusqu'à maintenant, aucune accusation n'a été portée pour infraction à la *Loi*, ce qui a amené certains observateurs à conclure qu'il est impossible, en raison de son libellé, de l'appliquer adéquatement.

C. Le *Code de déontologie des lobbyistes*

Le Canada a été le premier pays à renforcer les règles de divulgation applicables aux lobbyistes en instaurant un code de conduite. L'article 10.6 de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* prévoit l'élaboration d'un code de déontologie obligatoire pour les lobbyistes et la présentation d'un rapport annuel au Parlement sur ce code. Après d'intensives consultations (auprès de tous les lobbyistes enregistrés, des parlementaires, des journalistes et des universitaires), un examen par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre et sa publication dans la *Gazette du Canada*, le *Code de déontologie des lobbyistes* (le *Code*) est entré en vigueur le 1er mars 1997.

Le *Code* établit les normes de conduite que doivent respecter tous les lobbyistes qui communiquent avec des titulaires de charge publique et il constitue une contrepartie aux obligations que les fonctionnaires fédéraux sont tenus de respecter dans leurs interactions avec le public et avec les lobbyistes. Le *Code* débute par un préambule qui en définit les objectifs et le contexte. Vient ensuite une série de principes, suivie de règles particulières. Les principes établissent les paramètres opérationnels du *Code* et définissent un cadre pour ce qui est des buts et des objectifs à atteindre, sans toutefois dicter des normes précises. Quant aux règles, elles précisent les exigences en matière de comportement à adopter dans certaines situations. Les obligations ou exigences particulières en vertu du *Code* peuvent être regroupées dans trois catégories : la transparence, la confidentialité et les conflits d'intérêts. Les lobbyistes ont la responsabilité d'observer le *Code*.

Le directeur des lobbyistes est chargé d'enquêter sur les éventuelles infractions au *Code*; selon la *Loi*, les enquêtes menées sont secrètes. S'il y a enquête officielle, toutefois, le directeur doit déposer devant le Parlement un rapport dans lequel il motive ses conclusions. La *Loi* ne prévoit aucune peine pour infraction au *Code*; elle ne précise pas non plus comment le Parlement doit réagir au signalement d'une infraction au *Code*. Aucun délai de prescription n'est établi pour les infractions au *Code*.

QUESTIONS D'ACTUALITÉ

Les différents examens parlementaires du système d'enregistrement des lobbyistes font ressortir régulièrement certains thèmes. À plusieurs reprises, la discussion a porté sur l'exhaustivité du registre, la pertinence des exigences de divulgation, l'application et le respect de la *Loi* et du *Code*, et l'indépendance du directeur des lobbyistes(17).

Récemment, dans le rapport du 1er février 2006 de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, le juge John Gomery a mis l'accent sur des questions touchant le non-respect des règles applicables au système de lobbying fédéral. Il a fait observer que même si le lobbying est une activité légitime qui peut jouer un rôle utile dans le processus politique, si les règles sont transgressées, des principes tels que la transparence et la responsabilité n'ont plus aucun sens. Le juge Gomery a constaté que des améliorations ont été apportées pour ce qui est de l'obligation de divulgation, mais que le gouvernement ne s'est pas acquitté adéquatement de son devoir d'imposer le respect des exigences du système d'enregistrement des lobbyistes(18).

Par conséquent, la Commission Gomery a recommandé que le directeur des lobbyistes relève directement du Parlement, plutôt que d'un ministre, pour toute question concernant la mise en œuvre et l'exécution de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Elle a de plus recommandé que son Bureau soit doté de ressources suffisantes pour lui permettre de faire connaître et d'appliquer les dispositions de la *Loi* et pour veiller à ce que son propre personnel puisse mener des enquêtes et intenter des poursuites. La Commission a en outre suggéré que le délai de prescription pour mener des enquêtes et intenter des poursuites soit porté

---

(17) Comme il a été indiqué précédemment, même si le projet de loi C-4 (Loi modifiant la Loi sur le Parlement du canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence) a conféré une plus grande indépendance au commissaire à l'éthique, le directeur des lobbyistes est demeuré sous la coupe d'un ministre du Cabinet (le ministre de l'Industrie). On a soutenu que le directeur, comme employé d'un ministère, pouvait être soumis à l'influence du gouvernement et ainsi ne pas être en mesure d'appliquer en toute justice et impartialité le *Code de déontologie des lobbyistes*, lequel renferme des règles qui restreignent les rapports des lobbyistes avec les ministres de la Couronne et d'autres fonctionnaires. Comme il a été signalé, le président du Conseil du Trésor est maintenant le ministre responsable du Bureau du directeur des lobbyistes, et le gouvernement a fait connaître son intention de régler la question de l'indépendance au moyen de modifications à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

(18) Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité : Recommandations*, 1er février 2006, chap. 9, p. 189 et 190.

de deux à cinq ans à partir du moment où le directeur des lobbyistes prend connaissance d'une infraction à la *Loi* (recommandation 15).

Le système d'enregistrement des lobbyistes a aussi retenu l'attention du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes durant la 38e législature. Selon son mandat, le Comité est notamment chargé de l'étude des questions touchant les rapports du directeur des lobbyistes, déposés conformément à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Le Comité a tenu plusieurs réunions avec le directeur des lobbyistes sur ses rapports annuels et sur les modifications à la *Loi* et au *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes*. Il a soulevé à propos du système d'enregistrement des lobbyistes plusieurs questions dont il souhaitait poursuivre l'étude, mais il n'a pu le faire en raison de la dissolution du Parlement en novembre 2005. Cependant, le 24 novembre 2005, juste avant la dissolution, le Comité a convenu de recommander au gouvernement de modifier la *Loi* de manière à ce que le directeur des lobbyistes cesse de relever d'Industrie Canada et se voie conférer les pouvoirs et l'indépendance d'un haut fonctionnaire du Parlement, comme le commissaire à l'éthique.

CONCLUSION

Dans son rapport de 2001 sur la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes a conclu qu'il convient avant tout de considérer le système d'enregistrement des lobbyistes comme une activité « en devenir ». De même que notre façon de penser doit continuer d'évoluer sur des questions comme la transparence et l'accès au gouvernement, notre cadre législatif doit demeurer souple et modifiable, a-t-il dit. À en juger par les recommandations de la Commission, par les propositions du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, et par l'intention du gouvernement actuel de se pencher sur les questions soulevées à ce chapitre, il faut s'attendre à ce que le système d'enregistrement des lobbyistes fasse l'objet d'une étude durant la 39e législature.